Background Paper BP-283E

THE CONSTITUTION OF CANADA: A BRIEF HISTORY OF AMENDING PROCEDURE DISCUSSIONS

Daniel Dupras
Law and Government Division

January 1992

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

93-01847/

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

©Minister of Supply and Services Canada 1992
Available in Canada through
your local bookseller
or by mail from
Canada Communication Group -- Publishing
Ottawa, Canada K1A OS9

Catalogue No. YM32-2/283E
ISBN 0-660-14572-3

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

THE CONSTITUTION OF CANADA:
A BRIEF HISTORY OF AMENDING PROCEDURE DISCUSSIONS

INTRODUCTION

The constitution of a country is not simply another piece of legislation, it is a unique document that influences the validity and interpretation of all other laws.

Subsection 52(1) of the *Constitution Act, 1982* provides for this supremacy of the Constitution of Canada in the following terms:

> 52(1) The Constitution of Canada is the supreme law of Canada, and any law that is inconsistent with the provisions of the Constitution is, to the extent of the inconsistency, of no force or effect.

As well, subsection 52(2) defines the Constitution of Canada as follows:

> 52(2) The Constitution of Canada includes:
> (a) The *Canada Act, 1982,* including this Act;
> (b) the Acts and orders referred to in the schedule; and
> (c) any amendment to any Act or order referred to in paragraph (a) or (b).

The *Canada Act, 1982* is the Act passed by the Parliament of the United Kingdom to give effect to Canada's adoption of the *Constitution Act, 1982.* (1) The Acts and orders referred to are constitutional laws and orders in council passed since 1867 by the Parliament of the United

---

(1) In fact, our first Constitution, the *British North America Act* of 1867, 30-31 Victoria, c 3 (UK) and the Acts amending it were always Acts of the Parliament of the United Kingdom. The *British North America Act* was passed on 29 March 1867 and came into force on 1 July 1867. Because it has been proper since 1982 to refer to each of Canada's various constitutional laws as a "Constitution Act," followed by the year of passage, this designation will be used in the rest of this text. Thus the *British North America Act* of 1867 is now referred to as the *Constitution Act, 1867.*

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Kingdom and are applicable to Canada, just as are laws and orders of a constitutional nature passed by the Parliament of Canada since that date.

From the conference that preceded the adoption of the Constitution of Canada in 1867 until the tabling of the Beaudoin-Edwards Committee report in June 1991, various constitutional discussions and federal government reports and publications have dealt with the constitutional amending procedure. Below is a summary of events, together with a description of the amending procedures proposed.

THE QUEBEC, CHARLOTTETOWN AND LONDON CONFERENCES (1864-1866)

The first constitutional conferences were held even before Canada became a Dominion in 1867. Indeed, the Fathers of Confederation met three times, first in Charlottetown in September 1864, a second time in Quebec City, from 11 to 27 October 1864, and a third time in London, from 4 to 24 December 1866. In Quebec City, 72 resolutions and in London, 69 supplementary resolutions were adopted. These resolutions were used in drafting the *Constitution Act, 1867*.

The *Constitution Act, 1867* contained no formula for amending the Constitution in Canada; consequently, only another Act by the Parliament of the United Kingdom could amend our fundamental piece of legislation. This anomaly was corrected in the *Constitution Act, 1982*, which includes an amending procedure whereby the Parliament of Canada and the provincial legislatures can amend the Constitution of Canada without the need for intervention by the Parliament of the United Kingdom. The inclusion in 1982 of this amending procedure in the last United Kingdom Act to amend the Constitution of Canada "patriated" the Constitution. We shall discuss later the amending procedure enshrined in the *Constitution Act, 1982*.

RECYCLED-RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

THE 1927 CONFERENCE

Several constitutional conferences were required before a domestic constitutional amending procedure was provided for. During a federal-provincial conference held in Ottawa from 3 to 10 November 1927 on the initiative of Prime Minister Mackenzie King, the issue was addressed for the first time. One topic on the agenda was a proposal by the Honourable Ernest Lapointe, Minister of Justice, for the patriation of the Constitution and the adoption of an amending procedure. At that time, the Balfour Declaration, made in the context of the Imperial Conference that had begun in 1926, was a topical issue that quite naturally led people to discuss a domestic procedure for amending the Constitution; as a result, Mackenzie King took the opportunity to place the issue on the conference agenda.

Under the proposal made by the Minister of Justice, "ordinary" amendments to the Constitution of Canada could be made if the majority of the provinces agreed, while "vital and fundamental" amendments (such as those affecting the rights of provinces, the rights of minorities or rights of nationality, language or religion) would require unanimity among the provinces. The proposal did not succeed in rallying support among the conference participants and thus became a dead letter.

THE *STATUTE OF WESTMINSTER* (1931)

The Balfour Declaration dealt with the status of the Dominions of the British Empire and recognized their equality of status with the United Kingdom in the following terms:

> They [the United Kingdom and the dominions] are autonomous communities within the British Empire, co-equal in status, in no way subordinate to one another in any aspect of their domestic or external affairs, although united by a common allegiance to the Crown, and freely associated as members of the British Commonwealth of Nations.

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The *Statute of Westminster*, passed in 1931 by the Parliament of the United Kingdom, was also the result of the work of the Imperial Conference that had begun in 1926. This statute recognized Canada's autonomy except for the amending procedure, which still depended on the passage of an Act by the Parliament of the United Kingdom.

Following a federal-provincial conference held 7 and 8 April 1931 at Ontario's request, on 30 June 1931, the House of Commons adopted a resolution (subsequently adopted by the Senate as well) that was sent to the Parliament of the United Kingdom, requesting it to exclude constitutional Acts passed between 1867 and 1930 from the *Statute of Westminster* bill. The *Statute of Westminster* provided that the Dominions (including Canada) could then amend British Acts that still applied to their respective territories; it was appropriate to make an exception for constitutional acts passed between 1867 and 1930 since there was no consensus about an amending procedure in Canada.

THE 1935 COMMITTEE

In January 1935, the House of Commons set up a Special Committee to examine the need to amend the *British North America Act;* in its report, this Committee says nothing about a possible amending procedure.

THE 1935 CONFERENCE

At a new federal-provincial conference, held from 9 to 13 December 1935, Prime Minister MacKenzie King presented an amending procedure proposal, which did not gain the assent of the provinces. The proposal provided that, if Parliament and at least two-thirds of the

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

provinces representing at least 55% of the population agreed, the Constitution of Canada could be amended with respect to matters directly affecting the provinces; an opting-out provision was also included. For more fundamental matters, the proposals indicated that unanimity was indispensable.

Following this conference, a Continuing Committee on Constitutional Questions was struck; it developed an amending procedure that was never adopted. This procedure provided that the Constitution of Canada would have been amended as follows:

a) for matters concerning the federal government alone, by an Act of Parliament;(2)

b) for matters concerning the federal government and one or more provinces, but not all the provinces, by an Act of Parliament and with the assent, expressed by resolution, of the legislatures concerned;

c) for most matters concerning the federal government and all the provinces, by an Act of Parliament and with the assent, expressed by resolution, of the legislatures of two-thirds of the provinces representing at least 55 per cent of the population of Canada;(3)

d) for entrenched clauses, by an Act of Parliament and

---

(2) This covered the office of Governor General, the offices of Lieutenant Governor; the constitution of the Privy Council; the constitution, composition and powers of the Senate, except for the representation of the provinces in the Senate; the constitution, composition and powers of the House of Commons, except for representation in the House of Commons; and the Treasury.

(3) There was one condition, however: if the Act dealt with matters falling into classes 13 (property and civil rights) or 16 (matters of a local or private nature in a province) of section 92 of the *Constitution Act, 1867,* the legislature of a province whose legislative assembly had not approved or was not deemed to have approved that Act in accordance with the provisions of this section and had expressed its dissent in a resolution could have continued to legislate exclusively on the matters that were the subject of the Act.

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> with the assent, expressed by resolution, of the legislative assemblies of all the provinces.(4)

Under section 92(1) of the *Constitution Act, 1867*, each provincial legislature had the power to amend the constitution of the province, except for provisions concerning the office of Lieutenant Governor. Parliament did not enjoy a similar provision concerning the Constitution of Canada; that is, it could not by itself amend the provisions dealing exclusively with the central government and the federal institutions and affecting them only. Prime Minister Louis Saint-Laurent took steps to correct the situation; he had the Constitution amended by the Parliament of the United Kingdom so as to add section 91(1), which gave Parliament exclusive authority to amend the Constitution of Canada in accordance with the terms and conditions set out in that class. It should be noted that section 91(1) and section 92(1) were both repealed by and incorporated into the *Constitution Act, 1982*.

THE 1950 CONFERENCE

Before there was another conference dealing with amending the Constitution, 15 years passed. At this conference, held from 10 to 12 January and 25 to 28 September 1950, it was proposed that the *British North America Act* be analyzed and its provisions divided into six classes, as follows:

i) provisions concerning Parliament exclusively;

ii) provisions concerning the legislatures exclusively;

---

(4) The scope of this section was all matters falling under sections 9 (declaration of executive power in the Queen), 21 (number of Senators), 22, as amended by the *Constitution Act, 1915* (representation of the provinces in the Senate), 51 and 51A (representation in the House of Commons); under subsections 4, 5, 8, 12, 14 and 15 of section 92 (legislative powers of the provinces); under section 93 and the corresponding provisions of the *Manitoba Act, 1870*, the *Saskatchewan Act, 1905* and the *Alberta Act, 1905* (education); and under section 133 and the corresponding provision of the *Manitoba Act, 1870* (use of the English and French languages).

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

iii) provisions concerning Parliament and one or more, but not all, legislatures;

iv) provisions concerning Parliament and all the legislatures;

v) provisions concerning fundamental rights such as education and language;

vi) provisions to be repealed.

There was to be a specific amending procedure for each of these divisions. Negotiations came to a halt when it became clear that it was impossible to divide the sections into the various classes without first agreeing on the amending procedure that would govern each of them. Despite the many proposals made, it was impossible to reach an agreement.

THE 1960 CONFERENCE AND THE FULTON FORMULA (1961)

Discussions were revived 10 years later and led, in 1961, to the Fulton Formula, named for the Minister of Justice of the time. Under this proposal, the Constitution would have been amended as follows, (with specific cases to take precedence over more general provisions):

a) with the consent of Parliament and of all the provinces for provisions dealing with:

   1) the legislative powers of the legislatures;

   2) the rights and privileges granted or secured by the Constitution of Canada to the legislature or government of a province;

   3) the assets and property of a province;

   4) the use of English or French;

b) with the consent of Parliament and of the provinces concerned for provisions affecting one or more, but not all of the provinces;

c) with the consent of Parliament and of all the provinces except Newfoundland in matters of education, or with the consent of Parliament and of the legislature of the

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Province of Newfoundland exclusively in matters of education in that province;

d) for the other provisions, with the consent of Parliament and of at least two-thirds of the legislatures representing at least 50 per cent of the population of Canada according to the most recent census.

In order to overcome the rigidity of the unanimity clause, the proposal included the possibility of delegating the legislative power of a province to the federal government on a matter of exclusive provincial jurisdiction.

Because of persistent differences of opinion, this proposal met the same fate as the previous proposals.

THE FULTON-FAVREAU FORMULA (1964)

In 1964, the Honourable Guy Favreau, Minister of Justice, took up the Fulton proposal again and, after changing it slightly, presented a new proposal for an amending procedure. The new proposal repeated the points of the Fulton Formula and added provisions granting Parliament exclusive power to make amendments to the Constitution of Canada concerning the executive government of Canada, the Senate and the House of Commons, except for:

1) the functions of the Queen and the Governor General in relation to the Parliament or Government of Canada;

2) the requirements of the Constitution of Canada that there be a session of Parliament at least once each year;

3) the time limit set by the Constitution of Canada for the duration of the House of Commons, provided, however, that the House of Commons might in time of real or apprehended war, invasion or insurrection be continued by the Parliament of Canada if such continuation were not opposed by the votes of more than one-third of the members of such House;

4) the number of Senators to which each province is entitled as representatives in the Senate;

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

5) the qualifications of Senators concerning residence and the requirements of the Constitution of Canada concerning their appointment by the Governor General on behalf of the Queen;

6) the right of a province to a number of members in the House of Commons that is not less than the number of Senators representing it;

7) the principles of proportional representation of the provinces in the House of Commons prescribed by the Constitution of Canada; and

8) the use of English or French.

In addition, the provinces would have been given the exclusive right to enact laws amending their respective constitutions, except for provisions concerning the office of Lieutenant Governor.

At the 1964 conference, the proposed procedure received agreement in principle from all the premiers. However, Jean Lesage, Premier of Quebec, then backtracked and refused to ratify the agreement, apparently because of popular opposition to the agreement. As well as calling into question the content of the agreement, critics strongly emphasized the fact that during the review and the drafting of the amendment procedure the public had not been clearly informed of the content of the discussions or of the agreement. Some observers also feared that the agreement was an obstacle to the legitimate aspirations of Quebec.

THE *VICTORIA CHARTER* (1971)

Discussions were revived in 1968 and several conferences were held between 1968 and 1971. At the conference held in Victoria from 14 to 16 June 1971, the premiers drew up the document known as the *Victoria Charter;* it constituted a major constitutional review.

With regard to the amending procedure, the *Victoria Charter* provided that amendments to the Constitution of Canada could be made, as follows:

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

a) Amendments dealing with matters not specifically referred to elsewhere could be made with the agreement of:

   1) each province having more than 25 per cent of the population of Canada;

   2) at least two of the Atlantic provinces; and

   3) at least two of the Western provinces having, together, at least 50 per cent of the population of those provinces.

   Amendments to provinces concerning the following matters would also follow this procedure:

   1) the offices of the Queen, Governor General and Lieutenant Governor;

   2) the requirement that there be a session of Parliament and of the legislatures at least once each year;

   3) the time limit set for the duration of the House of Commons and of the legislatures;

   4) the powers of the Senate;

   5) the composition of the Senate;

   6) the right of a province to a number of members in the House of Commons equal to or greater than the number of Senators representing it;

   7) the principle of proportional representation of the provinces in the House of Commons;

   8) the use of English or French.

b) Amendments dealing with provisions specific to one or more, but not all, of the provinces could be made with the agreement of Parliament and of the legislatures concerned.

c) Amendments to the Constitution of Canada concerning the power of Canada, the Senate or the House of Commons could be made exclusively by the Parliament of Canada.

d) Amendments dealing with the constitution of a province could be part of the exclusive jurisdiction of the province.

RECYCLED PAPER

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The amending procedure also provided that if the Senate did not adopt a resolution for amendment within 90 days following its adoption by the House of Commons, a second resolution of the House of Commons could replace the resolution by the Senate. The initiative for a resolution could come from the House of Commons, the Senate or the legislatures, and each legislative body could have revoked its resolution before it was proclaimed.

Despite the agreement among the premiers at Victoria, the Quebec Cabinet rejected the *Victoria Charter*, thus reflecting the popular opinion in that province that the document did not provide satisfactory solutions to Quebec's claims and paralyzed the process of constitutional renewal.

THE MOLGAT-MAGGUIGAN COMMITTEE (1972)

In its report to Parliament in 1972, the Special Joint Committee of the Senate and the House of Commons on the Constitution of Canada stated that the new Constitution of Canada should adopt the procedure provided for in the *Victoria Charter*.

FEDERAL PROPOSALS (1975-1976)

In 1975, Prime Minister Trudeau launched the constitutional discussions again on the basis of the amending procedure provided for in the *Victoria Charter*, but he did not succeed in obtaining the assent of all the parties concerned. In 1976, the Prime Minister sent a new message to his provincial counterparts but received lukewarm responses. First, the Premier of Alberta indicated partial opposition, demanding unanimity concerning the expanded role and powers of the provinces; then, the Premier of British Columbia stated that he agreed with the *Victoria Charter* process, while the Premier of Alberta indicated that he preferred a return to the more rigid Fulton-Favreau formula.

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

PROPOSED RESOLUTION (1977)

On 19 January 1977, Prime Minister Trudeau sent a letter to his provincial counterparts and included a proposed resolution addressed to the Queen, which set out the following constitutional amending procedure.

a) Unless there was a specific incompatible provision, the Constitution could be amended if a resolution to that effect was adopted by the Senate, the House of Commons and the legislative assemblies of a majority of the provinces. This majority would have to include:

   1) each province whose population had, at any time prior to the adoption, at least 25 per cent of the population of Canada;

   2) at least two of the Atlantic provinces;

   3) at least two of the Western provinces, provided that the consenting provinces had at least 50 per cent of the population of those provinces.

   This amending procedure rule would apply to provisions concerning the following matters in particular:

   1) the offices of the Queen, Governor General and Lieutenant Governor;

   2) the requirement that there be a session of Parliament and of the legislatures at least once each year;

   3) the time limit set for the duration of the House of Commons and of the provincial legislatures;

   4) the power of the Senate;

   5) the number of Senators to which each province is entitled to be represented in the Senate and the qualifications of Senators concerning residence;

   6) the right of a province to be represented in the House of Commons by a number of members at least as great as the number of its Senators;

   7) the principle of proportional representation of the provinces in the House of Commons;

   8) the use of English and French.

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

b) For provisions that apply to one or more provinces, an amendment to the Constitution may be adopted by approval of the Senate, the House of Commons and the legislative assemblies of the provinces concerned.

c) Any amendment to the Constitution of Canada concerning the executive power of Canada, the Senate and the House of Commons requires the approval of Parliament alone.

In addition, under this amendment procedure, the Senate would have had only a 90-day suspensive veto on amendments.

As a result of widespread opposition, the proposal was not pursued.

A TIME FOR ACTION (1978)

In June 1978, the federal government published a white paper entitled *A Time for Action,* in which it proposed that the Constitution of Canada be renewed in two stages.

First, under the jurisdiction granted to it by section 91(1) of the *Constitution Act, 1867,* Parliament would have adopted amendments that would have been the subject of an agreement between the federal government and the provinces. Class 1 of section 91 provided for the amendment by an Act of Parliament of certain provisions of the Constitution of Canada.

Second, the federal government and the provinces would have tried to reach an agreement on the subjects requiring intervention by the Parliament of the United Kingdom, for example the distribution of powers.

THE CONSTITUTION OF CANADA AND CONSTITUTIONAL AMENDMENT (1978)

Still in 1978, with the objective of stimulating discussion on this topic, the federal government published another study dealing directly with the amending procedure of the Constitution of Canada.

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

After briefly summarizing the discussions to date on this topic, the document set out four possible amending procedures for the Constitution:

1) the Fulton-Favreau formula;

2) the formula contained in the *Victoria Charter;*

3) the formula contained in the *Victoria Charter* combined with referendums;

4) use of referendums alone.

Bill C-60 (1978)

In 1978, the Prime Minister tabled Bill C-60, an Act amending the Constitution, in the House of Commons. Because of the opposition it raised, the bill was referred to the Supreme Court of Canada.* The Supreme Court concluded that the power granted to Parliament by class 1 of section 91 of the *Constitution Act, 1867* concerned only matters of exclusive federal jurisdiction. Since several of the amendments proposed by Bill C-60 exceeded this limitation, the government did not pursue the bill.

THE PEPIN-ROBARTS COMMISSION (1979)

The Task Force on Canadian Unity tabled its report in January 1979 and recommended, adoption of an amending procedure for the Constitution of Canada. The proposed amending procedure re-stated the proposal in the *Victoria Charter*. It provided that the Constitution would be amended by the passage, by majority vote, of an Act by the House of

---

* *Re British North America Act and the Federal Senate,* (1979) 30 NR 271.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Commons and the Council of the Federation(5) and by the ratification of this Act by a Canada-wide referendum with majorities in each of the four regions constituted by the Atlantic provinces; Quebec; Ontario; and the Western provinces and the territories.(6) This procedure would have applied to the provisions of the Constitution dealing with:

1) the distribution of legislative powers;

2) the constitution of the two houses of Parliament, the existence and composition of the Supreme Court of Canada and the method of appointing and revoking the appointments of Supreme Court justices;

3) the offices of Governor General and Lieutenant Governor;

4) the protected list of fundamental rights;

5) protected language rights; and

6) the amending procedure.

In accordance with the recommendations of this report, Parliament would have been given the right to amend other sections of the Constitution except for those dealing with the constitutions of the provinces, which could only be amended by the legislative assembly of the province concerned.

THE 1980 FEDERAL GOVERNMENT INITIATIVE

Following the referendum held in Quebec on 20 May 1980, in which a majority of persons refused to give the government of that province a mandate to negotiate sovereignty association between Quebec and the rest

---

(5) In accordance with the recommendations contained in the report, the Senate would have been replaced by a Council of the Federation.

(6) This list would have had to be changed in order to include, as a separate region. Any province that later acquired at least 25% of the population of Canada would automatically become a separate region.

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

of Canada, discussions were revived on 9 June; the purpose was to allow the various parties concerned to reach an agreement, particularly on patriation of the Constitution and an amending procedure.

No later than 2 October 1980, a proposed resolution that included an amending procedure was tabled in the House of Commons; its objective was to allow the federal government to proceed unilaterally, in view of the lack of success of previous discussions. This resolution included the following mechanism as an amending procedure.

1) The Constitution of Canada could be amended if there was a resolution:

   a) of Parliament;

   b) of each province having at least 25 per cent of the population of Canada;

   c) of at least two of the Atlantic provinces representing at least 50 per cent of the population of those provinces; and

   d) of at least two of the Western provinces representing at least 50 per cent of the population of those provinces.

2) The Constitution of Canada could be amended if a national referendum approved the amendment as follows:

   a) the majority of electors approved the amendment; and

   b) the amendment was approved by the majority of the electors in each of the provinces from which a resolution would be required to amend the Constitution in accordance with the requirements of the preceding paragraph.

3) The provisions of the Constitution of Canada applicable to certain provinces could be amended only by resolutions of Parliament and of the provinces concerned.

4) Amendment of the Constitution would be part of the exclusive jurisdiction of Parliament in matters concerning the executive power of the federal government, the Senate and the House of Commons.

5) Amendment of the constitution of a province would be part of the exclusive jurisdiction of the province concerned.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

It should be noted that a resolution could be made by either of the two houses of Parliament or a legislature, while the initiative for holding a referendum could come only from the Senate or the House of Commons.

In view of the opposition to this proposal, doubts expressed about the legality of the procedure and opinions given by the courts of appeal of Quebec, Manitoba and Newfoundland, the issue reached the Supreme Court of Canada. On 28 September 1981, the Supreme Court reached a majority conclusion that the federal initiative was legal, but expressed reservations about its legitimacy on the ground that it would run counter to the conventions and the spirit of the federal system.(7)

THE HAYS-JOYAL COMMITTEE (1981)

In the meantime, the Special Joint Committee of the Senate and the House of Commons on the Constitution of Canada, chaired by Senator Harry Hays and Member of Parliament Serge Joyal, tabled its report on 13 February 1981. It recommended that the general rule of the amending procedure be that contained in the 1977 proposed resolution. However, the resolutions of the provincial legislative assemblies, if not made within 12 months of the resolutions of each of the Houses of Parliament, might be replaced by a referendum. If, in the referendum, a national majority and a majority in the provinces from which resolutions were required to approve the resolution voted in favour of the resolution, the resolution would be considered adopted. The idea of holding a referendum to overcome the difficulty of having resolutions adopted by the provincial legislative assemblies had been mentioned on several occasions by Prime Minister Trudeau.

---

(7) *Re: Resolution to Amend the Constitution* (1981) 1 SCR 753.

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

THE *CONSTITUTION ACT, 1982*

A new federal-provincial conference was called. Prime Minister Trudeau once again proposed a procedure similar to the one provided for in the *Victoria Charter*. All of the provinces except Ontario and New-Brunswick supported a formula called the "Vancouver formula," under which the Constitution could be amended with the agreement of two-thirds of the provinces representing at least 50% of the population. This proposal also contained a provision for opting out with full compensation. During final negotiations, however, compensation was dropped for all but matters related to culture and language. Quebec refused to be a party to this agreement, which, after slight changes had been made, became the *Constitution Act, 1982*. The passage of this Act, as well as amending the *Constitution Act, 1867*, included the adoption of the following amending procedure.

a) In general, the Constitution of Canada may be amended, if there is no specific provision to the contrary, by a resolution of Parliament and resolutions of two-thirds of the provinces representing at least 50 per cent of the population of all the provinces;

and this procedure will apply, in particular, to the following matters:

1) the principle of proportional representation of the provinces in the House of Commons;

2) the powers of the Senate and the method of selecting Senators;

3) the number of Senators representing a province and the residence qualifications of Senators;

4) the Supreme Court of Canada (except for its composition);

5) the extension of existing provinces into the territories, and

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

6) the establishment of new provinces.(8)

b) Unanimity, expressed by resolution of Parliament and of all the legislatures, is required in the following matters:

1) the offices of the Queen, Governor General and Lieutenant Governor;

2) the right of a province to a number of members in the House of Commons not less than the number of Senators by which the province is entitled to be represented;

3) the use of English and French (subject to the provision relating to the parties concerned);

4) the composition of the Supreme Court; and

5) amendment to the procedure for amending the Constitution.

c) The provisions applicable only to certain provinces may be amended with the agreement of Parliament and the legislatures concerned.

In particular, this procedure applies to:

1) alterations to boundaries between the provinces;

2) amendments to provisions relating to the use of English and French within a province.

d) Parliament may exclusively amend the Constitution of Canada in relation to the executive government of Canada or the Senate and House of Commons.

e) Subject to the provisions requiring unanimity, each province may exclusively amend the constitution of that province.

---

(8) In matters of education or culture, however, a province may express its disagreement by resolution and, in this case, the resolution otherwise accepted will not apply to that province.

RECYCLED PAPER

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

THE *MEECH LAKE ACCORD* (1987-1990)

In a 1984 speech, the Honourable Brian Mulroney made a commitment to breathe new life into federalism and persuade the Quebec National Assembly to sign the Constitution.

In 1986, Robert Bourassa's government set out the five minimum conditions to be met if Quebec were to sign the Constitution. One of these conditions was that Quebec would have a veto over the constitutional amending procedure.

The *Meech Lake-Langevin Accord* of 30 April 1987 would have made the following amendments to the amending procedure in the *Constitution Act, 1982:*

1) The provinces would have been eligible for compensation in all cases where an amendment to the Constitution had the effect of transferring an area of provincial jurisdiction to the federal government; the present Constitution provides for the right to compensation only in matters of education and culture.

2) While the *Constitution Act, 1982* requires resolutions of Parliament and all the provincial legislative assemblies for the five matters noted above, unanimity would have been required for any amendment related to any of the following matters:

   a) the offices of the Queen, Governor General and Lieutenant Governor;

   b) the powers of the Senate and the method of selecting Senators;

   c) the number of Senators for a province and the residence qualifications of Senators;

   d) the right of a province to a number of members in the House of Commons at least equal to the number of its Senators;

   e) the principle of proportional representation of the provinces in the House of Commons;

   f) the use of English and French;

   g) the Supreme Court of Canada;

   h) the extension of existing provinces into the territories;

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

i) the establishment of a new province; and

j) amendment of the amending procedure.

For the matters referred to in (a), (d), (f) and (j), unanimity is already required by the *Constitution Act, 1982;* the matters referred to in (b), (c), (e), (g), (h) and (i) would have been added to them. With regard to the Supreme Court, only amendments relating to its composition require unanimity under the *Constitution Act, 1982.*

The *Meech Lake Accord* had to be adopted by the two Houses of Parliament and all the provincial legislatures in order to come into force. The House of Commons adopted the *Accord* a first time on 25 October 1987, and a second time on 22 June 1988 in order to overcome the Senate's refusal to adopt the Accord in its entirety.(9)

From 23 June 1987, the date of the first resolution approving the Accord, by the Quebec National Assembly, the provinces had three years to approve the Accord.

In fact, only one province, Manitoba, did not adopt the Accord at one time or another; the Legislative Assembly of Newfoundland, which had adopted a resolution approving the Accord, later rescinded its approval by a second resolution.(10)

Shortly before the three-year time limit expired, since it was becoming increasingly likely that the Accord would not be adopted by all the legislative assemblies in time, Prime Minister Mulroney called a new constitutional conference, which was held in early June 1990.

On 9 June 1990, the first ministers signed an agreement under the terms of which the premiers of the three provinces that had not

---

(9) In fact, on 21 April 1988, the Senate adopted a resolution adopting the *Accord* after making nine amendments to it. Since, under section 47 of the *Constitutional Act, 1982,* the Senate has only a suspensive veto of 180 days on amendments to the Constitution, the House of Commons adopted a second resolution approving the *Accord* in order to get around the Senate's refusal.

(10) Subsection 46(2) of the *Constitution Act, 1982* provides that a legislative assembly may revoke a prior resolution approving an agreement.

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

yet ratified the Accord,(New Brunswick, Newfoundland and Manitoba) agreed to submit it to their respective legislative assemblies and to do everything possible for a decision to be made before 23 June 1990. Following this agreement, New Brunswick adopted the Accord within the time limit. The Legislative Assembly of Manitoba was unable to make a decision on the Accord when one of its members refused to give his consent to a change in that Assembly's procedure that might have enabled it to reach a decision by 23 June.(11)

Since, technically, the Accord could not be adopted by the Manitoba government, the Legislative Assembly of Newfoundland decided that it was not appropriate for it to make a decision on the matter.

THE BEAUDOIN-EDWARDS COMMITTEE (1991)

On the assumption that it had been impossible to adopt the *Meech Lake Accord* largely because of the amending procedure contained in the *Constitution Act, 1982*, the government proposed to Parliament that a Special Joint Committee of the Senate and the House of Commons be set up and be responsible for holding wide-ranging consultations with Canadians and inquiring into and reporting on the procedure of amending the Constitution of Canada.

After holding hearings in all parts of Canada, on 20 June 1991 the Committee produced a report in which it recommended to Parliament that the constitutional amending procedure be changed as follows.

a) The amending procedure should be changed to adopt the procedure already proposed in the *Victoria Charter* as a general rule for amendment, and the time limit for ratification reduced to two years.

---

(11) The rules of procedure of the Legislative Assembly of Manitoba did not allow it to make a decision on the agreement unless a notice regarding it was given a certain number of days in advance. This notice period made it impossible to hold a debate on the Accord before 23 June 1990 unless all the members of the Assembly agreed to consider the matter before the expiry of the notice period. A single member of the Assembly, Elijah Harper, refused to give his consent, and this had the effect of paralyzing the entire process.

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

b) The unanimity rule should be limited to the following matters:

   1) the use of English and French, including the rights of linguistic minorities, provided for in paragraph 41(c) of the *Constitution Act, 1982;*

   2) property rights of the provinces;

   3) the offices of the Queen, Governor General and Lieutenant Governor.

c) The provisions contained in section 43, 44 and 45 of the *Constitution Act, 1982* should remain unchanged.

In addition, in accordance with other recommendations, no amendment to the Constitution that would have affected the rights of aboriginal people should be made without the assent of those people. Similarly, any amendment to the boundaries of the provinces or territories would require the agreement of the federal government and the provinces or territories concerned. Provinces could be created in the territories if a federal law ratifying an agreement to that effect between the federal government and the territories were passed.

The report of the Beaudoin-Edwards Committee also notes that the proposed amending procedure should be adopted only as part of more comprehensive reform that would include Senate reform.

CONCLUSION

As can be seen, most of the formulas are variations on the Fulton-Favreau formula and the *Victoria Charter:* one is based on the equality of the regions, while the other is based on the equality of the provinces. Depending on the degree of importance attached to the provinces and their autonomy during the political ups and downs of the Canadian federation, each of these options has been promoted at one time or another.

In the past, consideration was given to the idea of having the population take part in the procedure by means of a referendum, if this should be necessary to circumvent lack of approval by the provinces.

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Recently, this idea has regained popularity as a result of popular pressure for increased public participation in the process. Using a referendum in such a way, however, would itself first require an amendment to the amending formula and the consent of all provinces.

Étude générale BP-283F

LA CONSTITUTION DU CANADA: BREF HISTORIQUE DES DISCUSSIONS RELATIVES À LA PROCÉDURE DE MODIFICATION

Daniel Dupras
Division du droit et du gouvernement

Janvier 1992

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

©Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1992
En vente au Canada chez
votre libraire local
ou par la poste auprès du
Groupe Communication Canada -- Édition
Ottawa, Canada K1A OS9

N° de catalogue YM32-2/283F
ISBN 0-660-93839-1

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LA CONSTITUTION DU CANADA : BREF HISTORIQUE DES DISCUSSIONS RELATIVES À LA PROCÉDURE DE MODIFICATION

INTRODUCTION

La constitution d'un pays n'est pas une loi ordinaire; elle est en fait la loi fondamentale de ce pays, une loi bien particulière qui influe sur la validité et l'interprétation de toutes les autres lois.

La paragraphe 52(1) de la *Loi Constitutionnelle de 1982* prescrit d'ailleurs cette suprématie de la constitution canadienne dans les termes suivants :

> 52(1) La Constitution du Canada est la loi suprême du Canada; elle rend inopérantes les dispositions incompatibles de toute autre règle de droit.

Et le paragraphe 52(2) définit la constitution canadienne de la façon suivante :

> 52(2) La Constitution du Canada comprend :
> a) la *Loi de 1982 sur le Canada*, y compris la présente loi;
> b) les textes législatifs et les décrets figurant à l'annexe;
> c) les modifications des textes législatifs et des décrets mentionnés aux alinéas a) ou b).

La *Loi de 1982 sur le Canada* est la loi qu'a adoptée le Parlement britannique pour décréter l'adoption, pour le Canada, de la *Loi constitutionnelle de 1982* (1). Les textes législatifs et les décrets

---

(1) Notre première loi constitutionnelle, *l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique* (1867 R.U. 30 et 31 Victoria, c.3) et ses lois modificatrices ont en fait toujours été des lois du Parlement britannique. *L'Acte de l'Amérique du Nord Britannique* a été adopté le 29 mars 1867 et est entré en vigueur le 1er juillet 1867. Comme il est, depuis 1982, indiqué de désigner les diverses lois constitutionnelles canadiennes sous le vocable de "Loi constitutionnelle" suivi de l'année d'adoption, c'est cette désignation que nous utiliserons dans la suite du texte. Ainsi *l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique* (1867) est maintenant désigné sous le titre de *Loi constitutionnelle de 1867*.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

sont des lois constitutionnelles et des décrets adoptés depuis 1867 par le Parlement britannique et qui s'appliquaient au Canada ainsi que des lois et des décrets de nature constitutionnelle adoptés par le Parlement canadien depuis cette date.

Depuis la conférence qui a précédé l'adoption de la Constitution du Canada en 1867 jusqu'au dépôt, en juin 1991, du rapport du Comité Beaudoin-Edwards, plusieurs discussions constitutionnelles, ainsi que plusieurs rapports ou publications du gouvernement fédéral, ont traité de la procédure de modification de la Constitution. Nous nous proposons de faire ici un bref rappel de ces divers événements et de décrire, lorsqu'il y a lieu, la procédure de modification qui a été mise de l'avant ou proposée.

CONFÉRENCES DE CHARLOTTETOWN, DE QUÉBEC ET DE LONDRES (1864-1866)

Les premières conférences constitutionnelles canadiennes se sont tenues avant même que le Canada ne devienne un Dominion en 1867. Les "Pères de la Confédération" se sont en effet réunis à trois reprises, la première fois à Charlottetown en septembre 1864, la deuxième fois à Québec du 11 au 27 octobre 1864 et la troisième fois à Londres du 4 au 24 décembre 1866. A Québec, il y a eu adoption de soixante-douze résolutions et à Londres, de soixante-neuf résolutions supplémentaires. Ces résolutions ont servi à la rédaction de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

La *Loi constitutionnelle de 1867* ne comprenait aucune formule autorisant sa modification au Canada. En conséquence, seule une autre loi britannique pouvait venir modifier notre loi fondamentale. Cette anomalie a été corrigée dans la *Loi constitutionnelle de 1982*, qui renferme une procédure de modification en vertu de laquelle le Parlement du Canada et les législatures provinciales peuvent dorénavant modifier la Constitution du Canada sans qu'il y ait intervention du Parlement britannique. On a baptisé "rapatriement" le fait, qu'en 1982, la dernière loi britannique à avoir modifié la constitution canadienne a incorporé à celle-ci la procédure de modification dont il vient d'être question. Nous

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

discuterons plus loin de la procédure de modification inscrite dans la *Loi constitutionnelle de 1982*.

CONFÉRENCE DE 1927

Il a fallu plusieurs discussions constitutionnelles avant que ne soit prévu un processus de modification interne de la constitution canadienne. C'est au cours d'une conférence fédérale-provinciale, tenue à Ottawa du 3 au 10 novembre 1927 à l'initiative du premier ministre MacKenzie King, que la question fut abordée pour la première fois. L'un des sujets de discussions à l'ordre du jour était en effet une proposition du ministre de la Justice, l'honorable Ernest Lapointe, concernant le rapatriement de la Constitution et l'adoption d'une procédure de modification. À cette époque, la "Déclaration Balfour", faite dans le cadre de la Conférence impériale qui avait débuté en 1926, était un sujet d'actualité qui amenait tout naturellement les gens à discuter d'une procédure interne de modification de la Constitution;Mackenzie King avait donc saisi l'occasion d'inscrire la question à l'ordre du jour de la conférence.

Selon la proposition du ministre de la Justice, les modifications "ordinaires" de la Constitution du Canada pourraient avoir lieu si la majorité des provinces était d'accord, alors que les modifications "essentielles et fondamentales" (telles celles touchant les droits des provinces, les droits des minorités et les droits relatifs à la nationalité, à la langue et à la religion) exigeraient l'unanimité des provinces. La proposition ne réussit pas à rallier l'assentiment des participants à la conférence et demeura donc lettre morte.

LE STATUT DE WESTMINSTER (1931)

La "Déclaration Balfour" traitait du statut des Dominions britanniques et reconnaissait à ces derniers l'égalité de statut avec le Royaume-Uni dans les termes suivants :

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> Ce [le Royaume Uni et les dominions] sont des communautés autonomes dans l'Empire britannique, d'un statut égal, aucune n'étant subordonnée à l'autre, sous aucun aspect de leurs affaires intérieures ou extérieures, bien qu'elles soient unies par une allégeance commune à la Couronne et librement associées comme membres de la communauté des nations britanniques.

Le *Statut de Westminster*, adopté en 1931 par le Parlement britannique, est d'ailleurs le fruit de la Conférence impériale qui avait débuté en 1926. Ce statut reconnaissait l'indépendance du Canada sauf en ce qui concerne le processus de modification, qui demeurait toujours soumis à l'adoption d'une loi par le Parlement britannique.

À la suite de la conférence fédérale-provinciale tenue les 7 et 8 avril 1931 à la demande de l'Ontario, la Chambre des communes adopta, le 30 juin 1931, une résolution (également adoptée ultérieurement par le Sénat) qui fut transmise au Parlement britannique et qui demandait à ce dernier d'exclure du projet de *Statut de Westminster* les lois constitutionnelles adoptés de 1867 à 1930. Comme le *Statut de Westminster* prévoyait que les"Dominions" (dont le Canada) pourraient désormais modifier les lois britanniques qui s'appliquaient toujours à leur territoire respectif, il y avait lieu de faire une exception pour les lois constitutionnelles de 1867 à 1930 puisqu'il n'y avait pas consensus sur une procédure de modification au Canada.

COMITÉ DE 1935

En janvier 1935, la Chambre des Communes mit sur pied un Comité spécial chargé d'étudier la nécessité de modifier *l'Acte de l'Amérique du Nord britannique;* dans son rapport, ce Comité ne dit rien d'une éventuelle procédure de modification.

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

CONFÉRENCE DE 1935

Du 9 au 13 décembre 1935, il y eut une nouvelle conférence fédérale-provinciale; le premier-ministre Mackenzie King y présenta un projet de procédure de modification qui n'obtint toujours pas l'assentiment des provinces. La procédure proposée prévoyait que si le Parlement et au moins les deux tiers des provinces représentant au moins 55 p. 100 de la population se mettaient d'accord, la Constitution du Canada pourrait être modifiée pour ce qui est des matières touchant directement les provinces et qu'il y aurait possibilité de retrait (opting out); pour les autres matières plus fondamentales, la proposition indiquait que l'unanimité s'avérait indispensable.

Par suite de cette conférence, un Comité permanent des questions constitutionnelles fut formé; il élabora une procédure de modification qui ne fut jamais adoptée. Cette procédure prévoyait que la modification de la Constitution du Canada se ferait de la façon suivante :

a) pour les matières intéressant le gouvernement fédéral seulement, par une loi du Parlement;(2)

b) pour les matières intéressant le gouvernement fédéral et une ou plusieurs provinces, mais non toutes les provinces, par une loi du Parlement et avec l'assentiment, exprimé par résolution, des législatures intéressées;

c) pour la plupart des matières intéressant le gouvernement fédéral et toutes les provinces, par une loi du Parlement et avec l'assentiment, exprimé par résolution, des législatures des deux tiers des

---

(2) On entendait par là la charge de gouverneur général, les charges de lieutenant-gouverneur, la constitution du Conseil privé, la constitution, la composition et les pouvoirs du Sénat, à l'exception de la représentation des provinces au sein de ce dernier, la constitution, la composition et les pouvoirs de la Chambre des Communes, à l'exception de la représentation aux sein de cette dernière, ainsi que le Trésor.

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

provinces représentant au moins 55 p. 100 de la population du Canada;(3)

d) pour les "dispositions protégées", par une loi du Parlement et avec l'assentiment, exprimé par résolutions, des assemblées législatives de toutes les provinces;(4)

En vertu du paragraphe 1 de l'article 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, chaque législature provinciale avait le pouvoir de modifier la constitution de la province, à l'exception des dispositions relatives à la charge de lieutenant-gouverneur. Le Parlement ne bénéficiait pas d'une disposition similaire concernant la Constitution du Canada, c'est-à-dire qu'il ne pouvait modifier seul les dispositions qui traitent de façon exclusive du gouvernement central et des institutions fédérales et qui n'affectent que ces derniers. Le premier ministre Louis Saint-Laurent entreprit de corriger la situation et il fit modifier la Constitution par le Parlement britannique afin que soit ajouté le paragraphe 1 de l'article 91, qui attribuait au Parlement l'autorité exclusive de modifier la Constitution du Canada suivant les formalités prévues à ce paragraphe. Il faut noter que le paragraphe 1 de l'article 91 et le paragraphe 1 de l'article 92 ont tous deux été abrogés par la *Loi constitutionnelle de 1982* et ont été refondus dans cette même loi.

---

(3) Il y avait toutefois une condition; si la loi avait porté sur des matières entrant dans les catégories 13 [propriété et droits civils] et 16 [matières d'une nature locale ou privée dans une province] de l'article 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867* ou dans l'une ou l'autre de ces catégories, la législature d'une province, dont l'assemblée législative n'aurait pas approuvé ou n'aurait pas été réputée avoir approuvé ladite loi en conformité des dispositions du présent article et qui aurait exprimé son dissentiment sur une résolution, aurait pu continuer exclusivement à légiférer sur les matières visées par ladite loi.

(4) Cette section visait expressément toute matière relevant des articles 9 [Reine investie du pouvoir exécutif]; 21 [nombre de sénateurs]; 22, modifié par la *Loi constitutionnelle de 1915* [représentation des provinces au Sénat]; 51 et 51A [représentation à la Chambre des Communes]; des paragraphes 4, 5, 8, 12, 14 et 15 de l'article 92 [pouvoirs législatifs des provinces]; de l'article 93 et des dispositions correspondantes de *l'Acte du Manitoba de 1870*, de *l'Acte de la Saskatchewan de 1905* et de *l'Acte de l'Alberta de 1905* [éducation]; et de l'article 133 et de la disposition correspondante de *l'Acte du Manitoba de 1870* [emploi des langues française et anglaise].

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

CONFÉRENCE DE 1950

Il s'écoula 15 ans avant qu'une nouvelle conférence traitant de la modification de la Constitution n'ait lieu. Au cours de cette conférence, tenue du 10 au 12 janvier et du 25 au 28 septembre 1950, on se proposait d'analyser *l'Acte de l'Amérique du Nord britannique* et de tenter d'en répartir les dispositions en six catégories, à savoir :

i) les dispositions intéressant uniquement le Parlement;

ii) les dispositions intéressant uniquement les législatures;

iii) les dispositions intéressant le Parlement et une ou plusieurs législatures, mais non toutes;

iv) les dispositions intéressant le Parlement et toutes les législatures;

v) les dispositions intéressant les droits fondamentaux comme l'enseignement et la langue;

vi) les dispositions à abroger.

Il y aurait eu un processus de modification spécifique pour chacune de ces catégories. La négociation achoppa lorsqu'on se rendit à l'évidence qu'il était impossible de classer les articles dans les différentes catégories sans s'entendre sur le processus de modification qui gouvernerait chacune d'elle. En dépit de toutes les propositions avancées, il fut impossible d'en venir à une entente.

CONFÉRENCE DE 1960 ET FORMULE FULTON (1961)

Dix ans plus tard, les discussions reprirent et menèrent, en 1961, à la Formule Fulton, du nom du ministre de la Justice de l'époque. En vertu de cette proposition, la Constitution aurait pu être ultérieurement modifiée de la façon suivante (le cas particulier devant prévaloir sur une disposition plus générale) :

a) avec le consentement du Parlement et de toutes les provinces pour les dispositions traitant :

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1) des pouvoirs législatifs des législatures;

2) des droits ou privilèges que la Constitution du Canada accorde ou garantit à la législature ou au gouvernement d'une province;

3) des actifs et des biens d'une province;

4) de l'usage de l'anglais ou du français;

b) avec le consentement du Parlement et des provinces concernées lorsque la disposition touche une ou plusieurs provinces mais non toutes;

c) avec le consentement du Parlement et de toutes les provinces sauf Terre-Neuve lorsqu'il s'agit du domaine de l'éducation ou, avec le consentement du Parlement et de la législature de la province de Terre-Neuve, exclusivement, lorsqu'il s'agit du domaine de l'éducation dans cette province;

d) pour les autres dispositions, avec le consentement du Parlement et d'au moins les deux tiers des législatures représentant au moins 50 p. 100 de la population du Canada selon le dernier recensement;

Pour pallier à la rigidité de la règle de l'unanimité, la proposition prévoyait la possibilité que le pouvoir législatif d'une province soit délégué au gouvernement fédéral sur une matière de compétence exclusivement provinciale.

Cette proposition subit le même sort que les propositions antérieures en raison des divergences de vue persistantes.

FORMULE FULTON-FAVREAU (1964)

En 1964, le ministre de la Justice, l'honorable Guy Favreau, reprit la proposition Fulton et, après y avoir apporté de légères modifications, présenta une nouvelle proposition de procédure de modification. La nouvelle proposition reprenait en fait les points de la Formule Fulton et y ajoutait des dispositions qui accordaient au Parlement un pouvoir exclusif d'apporter des modifications à la Constitution du

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Canada en ce qui concerne le gouvernement exécutif du Canada, le Sénat et la Chambre des Communes, sauf :

1) les fonctions de la Reine et du gouverneur général par rapport au Parlement ou au gouvernement du Canada;

2) les prescriptions de la Constitution du Canada quant à une session annuelle du Parlement;

3) la période ultime fixée par la Constitution du Canada pour la durée de la Chambre des communes, sous réserve toutefois, du droit pour le Parlement du Canada, en temps de guerre, d'invasion ou d'insurrection, réelle ou appréhendée, de prolonger la durée d'une Chambre des communes au delà de cette période ultime à condition qu'une telle prolongation ne suscite pas, au moment d'un vote, l'opposition de plus du tiers des membres de ladite chambre;

4) le nombre de sénateurs auquel une province a droit comme représentants au Sénat;

5) les qualités requises des sénateurs quant à la résidence ainsi que les prescriptions de la Constitution du Canada concernant leur nomination par le gouverneur général au nom de la Reine;

6) le droit d'une province à un nombre de députés à la Chambre des communes non inférieur au nombre de sénateurs la représentant;

7) les principes de représentation proportionnelle des provinces à la Chambre des communes que prescrit la Constitution du Canada; et

8) l'usage de l'anglais ou du français.

De plus les provinces se seraient aussi vu conférer le droit exclusif d'édicter des lois modifiant leur constitution respective, sauf en ce qui concerne la charge de lieutenant-gouverneur.

Lors de la conférence de 1964, la procédure proposée reçut l'accord de principe de tous les premiers ministres; le premier ministre du Québec, Jean Lesage, fit par la suite marche arrière et refusa d'entériner l'accord. Selon les rumeurs, M. Lesage aurait agi ainsi en raison de l'opposition populaire à l'accord. Outre qu'ils remettaient en question le contenu de l'accord, les critiques insistaient beaucoup sur le fait que

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

le processus de révision et de modification s'était fait sans que le public soit clairement informé du contenu des discussions et de l'accord. Certains craignaient également que l'accord soit un obstacle aux aspirations légitimes du Québec.

LA CHARTE DE VICTORIA (1971)

Les discussions reprirent en 1968 et il y eut plusieurs conférences jusqu'en 1971. Lors de la conférence tenue à Victoria du 14 au 16 juin 1971, les premiers ministres conçurent un document, qui porte depuis le nom de "Charte de Victoria" et qui constituait une révision constitutionnelle importante.

En ce qui a trait à la procédure de modification, la Charte prévoyait que les modifications subséquentes de la Constitution du Canada pourraient se faire à condition que soit respecté le processus décrit ci-après :

a) Les modifications portant sur les matières dont il n'est pas spécifiquement prévu autrement auraient pu être effectuées avec l'accord de :

   1) chaque province comptant plus de 25 p. 100 de la population canadienne;

   2) au moins deux des provinces de l'Atlantique; et

   3) au moins deux des provinces de l'Ouest comptant ensemble au moins 50 p. 100 de la population de ces provinces.

   Auraient également suivre ce processus les modification portant sur les dispositions relatives aux sujets suivants :

   1) les offices de la Reine, du gouverneur général et du lieutenant-gouverneur;

   2) la nécessité d'une session annuelle au Parlement et aux législatures;

   3) la période maximum fixée pour la durée de la Chambre des communes et des législatures;

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

4) les pouvoirs du Sénat;

5) la composition du Sénat;

6) le droit d'une province d'être représenté par un nombre égal ou supérieur de députés à la Chambre des communes que le nombre de Sénateurs la représentant au Sénat;

7) le principe de la représentation proportionnelle des provinces à la Chambre des communes;

8) l'usage du français et de l'anglais.

b) Les modifications portant sur des dispositions spécifiques à une ou plusieurs provinces mais non toutes auraient pu être effectuées avec l'accord du Parlement et des législatures concernées.

c) Les modifications à la Constitution du Canada relatives à la puissance du Canada, au Sénat ou à la Chambre des communes auraient pu être apportées exclusivement par le Parlement du Canada.

d) Les modifications portant sur la constitution d'une province auraient été du ressort exclusif de la province.

La procédure de modification prévoyait également qu'au cas où le Sénat n'aurait pas adopté une résolution de modification dans les 90 jours suivant son adoption à la Chambre des communes, une deuxième résolution de la Chambre des communes aurait pu remplacer la résolution du Sénat. De plus, l'initiative d'une résolution aurait pu venir de la Chambre des communes, du Sénat ou des législatures et chaque corps législatifs aurait eu la possibilité de révoquer sa résolution avant qu'elle ne soit proclamée.

En dépit de l'accord des premiers ministres à Victoria, le cabinet québécois rejeta la Charte de Victoria, suivant en cela l'opinion populaire voulant que la Charte n'apporte pas de solutions satisfaisantes aux revendications du Québec et paralyse le processus de renouvellement de la constitution.

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

COMITÉ MOLGAT-MACGUIGAN (1972)

En 1972, dans son rapport au Parlement, le Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada émettait l'opinion que la nouvelle constitution canadienne devrait adopter la procédure prévue à la Charte de Victoria.

PROPOSITIONS FÉDÉRALES 1975-1976

En 1975, le Premier ministre Trudeau relanca les discussions constitutionnelles sur la base de la procédure de modification prévue à la Charte de Victoria; il ne réussit toutefois pas à obtenir l'assentiment de toutes les parties concernées. En 1976, le Premier ministre envoya une nouvelle correspondance à ses homologues provinciaux et reçut des réponses mitigées. Tantôt, le premier ministre de l'Alberta fit valoir une opposition partielle réclamant un consensus sur l'élargissement du rôle et des pouvoirs des provinces, tantôt le premier ministre de la Colombie-Britannique se déclara d'accord avec la procédure de la Charte de Victoria, alors que le premier ministre de l'Alberta indiqua préférer que l'on revienne à la formule Fulton-Favreau plus rigide.

PROJET DE RÉSOLUTION (1977)

Le 19 janvier 1977, le premier ministre Trudeau adressa à ses homologues provinciaux une lettre à laquelle il avait joint un projet de résolution adressée à la Reine; ce projet faisait état de la procédure de modification de la Constitution suivante :

> a) À moins de spécification précise incompatible, une modification à la Constitution peut se faire si une résolution en ce sens est adoptée par le Sénat, la Chambre des communes et les Assemblées législatives d'une majorité des provinces. Cette majorité doit comprendre :

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1) chaque province dont la population comptait, à quelque moment avant l'adoption, au moins vingt-cinq pour cent de la population du Canada;

2) au moins deux des provinces de l'Atlantique;

3) au moins deux des provinces de l'Ouest pourvu que les provinces consentantes comptent pour au moins cinquante pour cent de la population de ces provinces.

Cette règle de la procédure de modification s'applique, entre autres, aux dispositions suivantes :

1) l'office de la Reine, celui du gouverneur général et celui du lieutenant-gouverneur;

2) les prescriptions portant sur la nécessité d'une session annuelle du Parlement et des législatures;

3) la période maximum fixée pour la durée de la Chambre des communes et des Assemblées législatives des provinces;

4) les pouvoirs du Sénat;

5) le nombre de membres par qui une province a le droit d'être représentée au Sénat ainsi que les qualifications des Sénateurs quant à la résidence;

6) le droit d'une province d'être représentée à la Chambre des communes par un nombre de députés au moins aussi grand que le nombre de ses Sénateurs;

7) le principe de la représentation proportionnelle des provinces à la Chambre des Communes;

8) les dispositions relatives à l'usage du français et de l'anglais.

b) Pour les dispositions qui s'appliquent à une ou plusieurs provinces, une modification à la Constitution peut être adoptée par l'approbation du Sénat, de la Chambre des communes et des Assemblées législatives des provinces concernées.

c) Toute modification à la Constitution du Canada relative à la puissance exécutive du Canada, du Sénat et de la Chambre des communes nécessite l'approbation du Parlement exclusivement.

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

De plus, en vertu de cette procédure de modification, le Sénat n'aurait joui que d'un veto suspensif de quatre-vingt-dix jours sur les modifications.

L'opposition générale fit en sorte qu'il ne fut pas donné suite au projet.

LE TEMPS D'AGIR (1978)

En juin 1978, le gouvernement fédéral a publié un livre blanc, *Le temps d'agir*, par lequel il proposait que le renouvellement de la Constitution du Canada se fasse en deux étapes.

Dans une première étape, le Parlement aurait adopté, en vertu de la compétence que lui attribue le paragraphe 91(1) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, les modifications qui auraient fait l'objet d'une entente entre le gouvernement fédéral et les provinces. Selon le paragraphe 91(1), certaines modifications à la Constitution du Canada peuvent se faire au moyen d'une loi du Parlement.

Dans une deuxième étape, le gouvernement fédéral et les provinces auraient tenté d'en venir à une entente sur les sujets nécessitant l'intervention du Parlement britannique, soit, entre autres, le partage des compétences.

LA CONSTITUTION CANADIENNE ET SA MODIFICATION (1978)

Toujours en 1978, le gouvernement fédéral a, dans le but d'alimenter la discussion sur le sujet, publié une autre étude qui portait directement sur le processus de modification de la Constitution du Canada.

Après avoir fait un bref rappel des discussions à date sur le sujet, le document retenait quatre procédures possibles pour la modification de la Constitution :

1) la formule Fulton-Favreau;

2) la formule de la Charte de Victoria;

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

3) la formule de la Charte de Victoria combinée à celle des référendums;

4) l'usage exclusif des référendums.

PROJET DE LOI C-60 (1978)

En 1978, le Premier ministre déposa à la Chambre des Communes le projet de loi C-60 (Projet de loi portant modification de la Constitution). En raison de l'opposition qu'il suscitait, le projet de loi fut soumis à l'examen de la Cour suprême.* Cette dernière en arriva à la conclusion que le pouvoir accordé au Parlement par le paragraphe 91(1) de la *Loi constitutionnelle de 1867* ne concernait que les matières de compétence exclusivement fédérale. Comme plusieurs des modifications proposées par le projet de loi C-60 n'entraient pas dans cette limite, le gouvernement n'y donna pas suite.

COMMISSION PEPIN-ROBARTS (1979)

La Commission de l'unité canadienne a déposé son rapport en janvier 1979 et a recommandé à son tour l'adoption d'une procédure de modification de la constitution canadienne. La procédure mise de l'avant reprenait, à sa manière, la procédure de la Charte de Victoria. La procédure de modification proposée prévoyait que la Constitution serait modifiée par l'adoption à la majorité d'une loi par la Chambre des communes et le Conseil de la fédération(5) et par la ratification de cette loi par un référendum à l'échelle du Canada. Pour que le référendum soit probant, il aurait fallu un vote affirmatif dans chacune des quatre régions constituées par les provinces de l'Atlantique, la province de Québec, la

---

* *Re British North America Act and the Federal Senate* (1979) 30 NR 271.

(5) Suivant les recommandations du rapport, le Sénat aurait été remplacé par un Conseil de la fédération.

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

province de l'Ontario et les provinces de l'Ouest et les territoires(6). Cette procédure se serait appliquée aux articles de la Constitution qui traitent :

1) du partage des compétences législatives;

2) de la constitution des deux chambres centrales, de l'existence et de la composition de la Cour Suprême du Canada, ainsi que du mode de nomination et de révocation de ses juges;

3) des charges de gouverneur général et de lieutenant-gouverneur;

4) de la liste protégée des droits fondamentaux;

5) des droits linguistiques protégés; et

6) de la procédure de modification;

Suivant ce même rapport, le Parlement aurait été investi du droit de modifier les autres articles de la Constitution, sauf ceux qui ont trait à la constitution des provinces, ceux-ci ne pouvant être modifiés que par l'assemblée législative provinciale concernée.

TENTATIVE DE 1980 DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

Par suite du référendum tenu au Québec le 20 mai 1980, au cours duquel une majorité de personnes refusa de donner au gouvernement de cette province le mandat de négocier la souveraineté-association avec le reste du Canada, les discussions reprirent dès le 9 juin; elles visaient à amener les divers intervenants à en venir à une entente, entre autres, sur le rapatriement de la Constitution et sur une procédure de modification.

Dès le 2 octobre 1980, un projet de résolution qui incluait une procédure de modification fut déposé à la Chambre des Communes; il visait à permettre au gouvernement fédéral de procéder unilatéralement

---

(6) Cette liste aurait dû être modifiée de manière à compter comme région distincte toute province qui pourrait regrouper au moins vingt-cinq pour cent de la population du Canada.

RECYCLED PAPER

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

étant donné l'insuccès des discussions antérieures. Cette résolution retenait comme procédure de modification le mécanisme suivant :

1) La modification de la Constitution sera possible s'il y a une résolution :

   a) du Parlement;

   b) de chaque province comptant au moins 25 p. 100 de la population du Canada;

   c) d'au moins deux des provinces de l'Atlantique représentant au moins 50 p. 100 de la population de ces provinces; et

   d) d'au moins deux des provinces de l'Ouest représentant au moins 50 p. 100 de la population de ces provinces.

2) La modification de la Constitution sera possible si un référendum national approuve cette modification comme suit :

   a) la majorité des électeurs approuve la modification; et

   b) la majorité des électeurs de chacune des provinces dont la résolution serait nécessaire pour modifier la Constitution suivant les prescriptions du paragraphe précédent approuve la modification.

3) La modification des dispositions de la Constitution applicables à certaines provinces ne sera possible que par résolution du Parlement et des provinces concernées.

4) La modification de la Constitution est de compétence exclusive du Parlement pour ce qui est du pouvoir exécutif du gouvernement fédéral, du Sénat et de la Chambre des communes.

5) La modification de la constitution d'une province est de la compétence exclusive de la province concernée.

Il faut noter que la présentation d'une résolution pouvait venir autant d'une des deux chambres du Parlement que d'une législature, alors que la tenue d'un référendum ne pouvait venir que du Sénat ou de la Chambre des communes.

Compte tenu de l'opposition à son projet, des doutes exprimés quant à la légalité de la procédure et des avis donnés par les cours d'appel du Québec, du Manitoba et de Terre-Neuve, la question fut

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

soumise à la Cour Suprême du Canada. Le 28 septembre 1981, cette dernière en arriva majoritairement à la conclusion que la démarche fédérale était légale, mais elle exprima des réserves sur la légitimité de celle-ci au motif qu'elle irait à l'encontre des conventions et de l'esprit du système fédéral(7).

COMITÉ HAYS-JOYAL (1981)

Entre temps, le Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada, présidé par le Sénateur Harry Hays et le député Serge Joyal, déposa son rapport le 13 février 1981. Il recommandait que la règle générale de la procédure de modification soit celle du projet de résolution de 1977. Toutefois les résolutions des Assemblées législatives des provinces, si elles n'avaient pas été données dans les douze mois des résolutions de chacune des chambres du Parlement, auraient pu être remplacées par la tenue d'un référendum. Si, lors du référendum, une majorité à l'échelle nationale ainsi qu'une majorité dans les provinces dont les résolutions de l'assemblée législative auraient été nécessaires à l'approbation de la résolution avaient approuvé la résolution, on aurait conclu à l'adoption de celle-ci. Cette idée de la tenue d'un référendum pour pallier à l'adoption des résolutions par les assemblées législatives des provinces avait été mentionnée à plusieurs reprises par le premier ministre Trudeau.

LOI CONSTITUTIONNELLE DE 1982

Une nouvelle conférence fédérale-provinciale fut convoquée. Le premier ministre Trudeau proposa de nouveau une procédure similaire à celle qu'avait prévu la Charte de Victoria. Toutes les provinces, à l'exception de l'Ontario et du Nouveau Brunswick, appuyaient une formule

---

(7) *Renvoi: résolution pour modifier la constitution* (1981) 1 RCS 753.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

dite "formule de Vancouver" selon laquelle la Constitution serait modifiée avec l'accord des deux tiers des provinces représentant au moins cinquante pour cent de la population. Cette proposition prévoyait également un droit de retrait avec pleine compensation. Au cours des dernières discussions, les parties abandonnèrent l'idée de la pleine compensation sauf pour les questions relatives à la culture et à la langue. Le Québec refusa de s'associer à l'entente conclue, qui, après qu'on lui eut apporté de légères modifications, devint la *Loi constitutionnelle de 1982*. Outre qu'elle a apporté des modifications, au texte constitutionnel de 1867, cette loi constitutionnelle a amené l'adoption de la procédure de modification suivante :

> a) De façon générale, la Constitution du Canada pourra être amendée, s'il n'est pas spécifiquement prévu autrement, par une résolution du Parlement et une résolution des deux tiers des provinces représentant au moins 50 p. 100 de la population de toutes les provinces;
>
> et cette procédure s'appliquera, entre autres, dans les matières suivantes :
>
> 1) le principe de la représentation proportionnelle des provinces à la Chambre des communes;
>
> 2) les pouvoirs du Sénat et le mode de sélection des Sénateurs;
>
> 3) le nombre de Sénateurs représentant une province et les conditions de résidence qu'ils doivent remplir;
>
> 4) la Cour suprême du Canada (sauf sa composition);
>
> 5) le rattachement aux provinces existantes de tout ou partie des territoires; et
>
> 6) la création de provinces(8).

---

(8) Toutefois, dans les domaines de l'éducation ou de la culture, une province pourra exprimer son désaccord par résolution et, dans ce cas, la résolution autrement acceptée ne s'appliquera pas à cette province.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

b) L'unanimité exprimée par une résolution du Parlement et de toutes les législatures s'avère nécessaire dans les domaines suivants :

   1) la charge de Reine, celle du Gouverneur général et celle du lieutenant-gouverneur;

   2) le droit d'une province d'avoir un nombre de députés au moins égal au nombre de Sénateurs habilités à la représenter;

   3) l'usage du français et de l'anglais (sauf réserve de la disposition sur les parties concernées);

   4) la composition de la Cour suprême; et

   5) la modification à la procédure de modification de la Constitution.

c) Les dispositions applicables à certaines provinces seulement peuvent être modifiées avec l'accord du Parlement et des législatures concernées.

   Cette dernière procédure s'applique notamment :

   1) au changement du tracé de frontières interprovinciales; et

   2) aux modifications des dispositions relatives à l'usage du français et de l'anglais dans une province.

d) Le Parlement peut de façon exclusive modifier les dispositions de la Constitution du Canada relatives aux pouvoirs exécutif fédéral, au Sénat ou à la Chambre des Communes.

e) Sous réserve des dispositions requérant l'unanimité, chaque province a le pouvoir exclusif de modifier la constitution de sa province.

L'ACCORD DU LAC MEECH (1987-1990)

Dans un discours prononcé en 1984, l'honorable Brian Mulroney prit l'engagement d'insuffler un esprit nouveau au fédéralisme et de persuader l'Assemblée nationale du Québec de signer la Constitution.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

En 1986, le gouvernement de Robert Bourassa établit les cinq conditions minimales qui devaient être satisfaites pour que le Québec accepte de signer la Constitution. L'une de ces conditions était que la province dispose d'un droit de veto en ce qui a trait au processus de modification de la Constitution.

L'Accord Meech-Langevin du 30 avril 1987 aurait apporté les modifications suivantes à la procédure de modification de la *Loi constitutionnelle de 1982* :

1) Les provinces auraient eu droit à une compensation dans tous les cas ou une modification de la Constitution aurait eu pour effet de transférer au gouvernement fédéral un domaine de compétence provinciale; la Constitution actuelle ne prévoit le droit à une compensation qu'en matière d'éducation et de culture.

2) Alors que la *Loi constitutionnelle de 1982* prévoit la nécessité d'une résolution du Parlement et de toutes les assemblées législatives provinciales pour les cinq domaines cités plus haut, l'unanimité aurait été nécessaire pour toute modification dans chacun des domaines suivants :

   a) la charge de Reine, celle de gouverneur général et celle de lieutenant-gouverneur;

   b) les pouvoirs du Sénat et le mode de sélection des Sénateurs;

   c) le nombre de Sénateurs pour une province et les conditions de résidence;

   d) le droit d'une province d'avoir un nombre de députés au moins égal à son nombre de Sénateurs;

   e) le principe de la représentation proportionnelle des provinces à la Chambre des Communes;

   f) l'usage du français et de l'anglais;

   g) la Cour suprême du Canada;

   h) le rattachement aux provinces existantes de tout ou partie des territoires;

   i) la création d'une province; et

   j) la modification de la procédure de modification.

Les domaines décrits en a), d), f) et j) sont déjà des domaines pour lesquels l'unanimité est requise dans la *Loi*

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

constitutionnelle de 1982; les domaines mentionnés en b), c), e), g), h) et i) s'y seraient ajoutés. En ce qui concerne la Cour suprême, seules des modifications à sa composition requièrent l'unanimité en vertu de la *Loi constitutionnelle de 1982.*

L'Accord du Lac Meech devait être adopté par les deux chambres du Parlement et toutes les législatures provinciales pour entrer en vigueur. La Chambre des communes adopta l'accord une première fois le 25 octobre 1987 et une seconde fois le 22 juin 1988 pour pallier au refus du Sénat d'adopter ledit accord dans sa forme intégrale(9).

Les provinces avaient un délai de trois ans, à compter du 23 juin 1987, date de l'adoption d'une résolution approuvant l'accord par l'Assemblée nationale du Québec, pour approuver celui-ci.

En fait, une seule province, le Manitoba, n'a pas, à un moment où un autre, adopté l'accord; pour sa part, l'Assemblée législative de Terre-Neuve, qui avait adopté une résolution approuvant l'accord, a rescindé ultérieurement son approbation par une seconde résolution(10).

Peu de temps avant l'expiration des trois années, comme il s'avérait de plus en plus probable que l'accord ne serait pas adopté dans le délai par toutes les assemblées législatives, le premier ministre Mulroney convoqua une nouvelle conférence constitutionnelle qui s'est tenue au début de juin 1990.

Le 9 juin 1990, les premiers ministres signèrent une entente aux termes de laquelle les premiers ministres des trois provinces qui n'avaient toujours ratifié l'accord, à savoir le Nouveau-Brunswick, Terre-Neuve et le Manitoba, consentaient à soumettre ce dernier à leur

---

(9) En fait, le Sénat passa, le 21 avril 1988, une résolution par laquelle il adoptait l'Accord après y avoir apporté neuf modifications. Comme le Sénat ne bénéficie que d'un veto suspensif de 180 jours sur les modifications à la Constitution en vertu de l'article 47 de la *Loi constitutionnelle de 1982,* la Chambre des communes adopta une seconde résolution approuvant l'Accord pour passer outre au refus du Sénat.

(10) Le paragraphe 46(2) de la *Loi constitutionnelle de 1982* prévoit la possibilité pour une assemblée législative de rescinder la résolution qu'elle peut avoir déjà donné en faveur d'un accord.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

assemblée législative respective et à tout mettre en oeuvre pour qu'une décision soit prise avant le 23 juin 1990. Par suite de cette entente, le Nouveau-Brunswick adopta l'accord dans le délai imparti. L'Assemblée législative du Manitoba ne put se prononcer sur l'accord parce qu'un de ses membres refusa de donner son consentement à ce que la procédure de ladite assemblée soit modifiée pour permettre à celle-ci de se prononcer avant le 23 juin(11).

Puisque que l'accord ne pouvait techniquement être adopté par l'Assemblée législative du Manitoba, l'Assemblée législative de Terre-Neuve décida qu'il n'était pas approprié de se prononcer sur le sujet.

LE COMITÉ BEAUDOIN-EDWARDS (1991)

Prenant pour hypothèse que l'Accord du Lac Meech n'avait pu être adopté dans une large mesure à cause de la procédure de modification de la *Loi constitutionnelle de 1982*, le gouvernement proposa au Parlement la mise sur pied d'un Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes chargé de mener de vastes consultations auprès des Canadiens et de faire enquête et rapport sur le processus de modification de la Constitution du Canada.

Après avoir tenu des audiences partout au Canada, le Comité a produit, le 20 juin 1991, un rapport dans lequel il recommandait au Parlement que la procédure de modification de la Constitution soit changée de la façon suivante :

---

(11) Les règles de procédure de l'Assemblée législative du Manitoba ne permettaient pas à celle-ci de se prononcer sur l'accord à moins qu'un avis en ce sens ne soit donné un certain nombre de jours à l'avance. Le délai de l'avis ne rendait pas possible la tenue du débat sur l'accord avant le 23 juin 1990 à moins que tous les membres de l'Assemblée ne consentent à traiter du sujet avant l'expiration de ce délai. Un seul député, Elija Harper, refusa de donner son consentement, ce qui eut pour effet de paralyser le processus en entier.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

a) La procédure de modification devrait être modifiée de façon à ce que soit adoptée, à titre de règle générale de modification, la procédure déjà proposée dans la Charte de Victoria et que le délai de ratification soit ramené à deux ans;

b) La règle de l'unanimité devrait être restreinte aux seuls cas suivants :

   1) l'usage du français et de l'anglais, y compris les droits des minorités linguistiques, prévu au paragraphe 41c) de la *Loi Constitutionnelle de 1982;*

   2) les droits de propriété des provinces;

   3) la charge de Reine, celle de gouverneur général et celle de lieutenant-gouverneur.

c) Les prescriptions prévues aux articles 43, 44 et 45 de la *Loi constitutionnelle de 1982* devraient demeurer inchangées.

De plus, d'autres recommandations voulaient qu'aucune modification à la Constitution qui influerait sur les droits des peuples autochtones ne puisse se faire sans l'assentiment desdits peuples. De même, toute modification aux frontières des provinces ou des territoires aurait nécessité l'accord du gouvernement fédéral, des provinces et des territoires concernés. Quant à la création de provinces dans les territoires, elle aurait pu se faire s'il y avait eu adoption d'une loi fédérale entérinant un accord en ce sens entre le gouvernement fédéral et les territoires.

Le Rapport du Comité Beaudoin-Edwards mentionne également que l'adoption de la procédure de modification proposée ne devrait se faire que dans le cadre d'une réforme plus globale, qui inclurait la réforme du Sénat.

CONCLUSION

Comme on peut le constater, la plupart des formules sont des variantes de la formule Fulton-Favreau et de la Charte de Victoria. L'une est basée sur l'égalité des régions alors que l'autre est basée sur

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

l'égalité des provinces. Selon l'importance accordée par les jeux politiques de la fédération canadienne à la province et à l'autonomie provinciale, l'une ou l'autre formule a été favorisée.

L'idée d'amener la population à prendre part au processus au moyen d'un référendum si cela s'avérait nécessaire pour passer outre à l'approbation des provinces a été envisagée par le passé. Récemment, elle a eu un regain de popularité par suite des pressions publiques voulant que la population participe davantage au processus. Pour qu'un tel référendum puisse avoir lieu, il faudrait toutefois que toutes les provinces acceptent de modifier la formule de modification actuelle.

RECYCLED RECYCLÉ